

L'ADMINISTRATION DES CULTES DE 1801 À 1816

PAR

DANIEL HICK

SOURCES

Les Archives nationales ont fourni l'essentiel de la documentation utilisée. Il a été fait principalement appel à la sous-série F ¹⁹ (Cultes) et à celle de la Secrétairerie d'État, en AF IV. Ont également été consultées : les sous-séries F (enregistrement) pour la comptabilité, AD XVIII F pour les textes budgétaires, BBI, BB 30, F ^{1b} I. Le Minutier central des notaires parisiens a fourni des renseignements biographiques sur le personnel. Quelques sondages ont été effectués aux Archives départementales de Meurthe-et-Moselle, de Seine-Maritime et des Landes, dans la série V (Cultes).

INTRODUCTION

L'administration des Cultes est née au lendemain de la convention du 26 messidor an IX (15 juillet 1801), conclue entre les représentants du gouvernement français et ceux du Saint-Siège, rétablissant la paix religieuse sous l'égide de l'État.

L'arrivée à Paris du légat *a latere* Caprara, l'opposition rencontrée au sein de plusieurs instances politiques et du gouvernement même, à la politique religieuse du Premier Consul, les problèmes multiples et complexes que soulevait l'application du Concordat, engagèrent Bonaparte à nommer, le 15 vendémiaire an X (7 octobre 1801), un conseiller d'État chargé de toutes les affaires concernant les cultes.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE L'INSTITUTION DES CULTES

CHAPITRE PREMIER

LA FORMATION DU MINISTÈRE DES CULTES

Bonaparte désigna pour l'administration des Cultes le juriste provençal Portalis (1746-1807), célèbre par son éloquence, et l'un des principaux rédacteurs du Code civil au Conseil d'État. Par sa culture, son gallicanisme vigilant, mais aussi par son respect des formes à l'égard du clergé, Portalis pouvait se montrer efficace dans le contrôle du clergé tout en se conciliant ce dernier, avec lequel il était un des rares membres du personnel politique à posséder des relations amicales et familiales.

Afin de soustraire les affaires religieuses, qui comptaient parmi les plus importantes de son gouvernement, à l'influence de ministres puissants qui auraient pu être tentés de mener une politique personnelle, comme ceux de la Police ou de l'Intérieur, Bonaparte prit soin d'accorder à Portalis le travail direct avec les consuls, ce qui accroissait le prestige et l'indépendance du conseiller d'État.

Avec fermeté et habileté, fort de l'appui du Premier Consul, Portalis put assurer le développement et l'autonomie de son service et reçut le 21 messidor an XII (10 juillet 1804), le titre de ministre des Cultes, en récompense de ses réalisations et pour en assurer la continuation.

CHAPITRE II

LE MINISTÈRE DES CULTES

Les ministres des Cultes, Portalis puis, après sa mort, Bigot de Préameneu de 1808 à 1814, ne furent, suivant la conception napoléonienne du ministre, que les réalisateurs des initiatives de l'Empereur, auquel ils furent dévoués et soumis, et qui les astreignait à un travail intense.

CHAPITRE III

LA FIN DU MINISTÈRE DES CULTES (1814-1816)

La Première Restauration qui proclama par la Charte le catholicisme religion d'État, alors qu'il n'était depuis 1801 que celle de la majorité des Français, et qui préparait l'annulation du concordat de 1801, remplaça le ministère des

Cultes, instrument du contrôle napoléonien sur la vie du clergé, par une administration générale des Cultes chargée des questions matérielles, et dont le titulaire, A.-F. Jourdan, fut placé sous les ordres du ministre de l'Intérieur. Les Cent-Jours qui créèrent une direction générale des Cultes ne mirent pas fin à cette subordination.

L'administration fut supprimée en 1816 et ses attributions furent partagées entre le Grand-Aumônier et le ministre de l'Intérieur.

DEUXIÈME PARTIE

STRUCTURES ET MOYENS D'ACTION

CHAPITRE PREMIER

LES STRUCTURES ET L'ORGANISATION DU TRAVAIL

Dès l'an XI s'élabora une organisation tripartite qui dura jusqu'en 1810 : la division du culte catholique, celle des cultes protestants, devenue division des cultes non catholiques en 1808 en raison de la reconnaissance du judaïsme, et la comptabilité. En 1810, la division du culte catholique fut scindée en une division du personnel et une division du matériel. Le secrétariat, d'abord simple bureau, marqué par la présence de secrétaires particuliers influents comme l'abbé d'Astros, prit l'allure d'une division par son importance, après la nomination du fils de Portalis comme secrétaire général, le 13 prairial an XIII (2 juin 1805).

Sauf la division des cultes non catholiques, peu importante, les divisions comptaient généralement deux bureaux. La comptabilité put en comprendre trois. Cette organisation répondait à une tendance : l'accroissement du nombre des divisions et des bureaux qui correspondait à une plus grande spécialisation des services.

L'administration connaissait une très grande activité dont rendent compte la statistique de la correspondance comme les témoignages d'employés. En effet, à côté des documents de service, figurent des notes d'employés de tout grade informant le ministre de leurs activités particulières.

CHAPITRE II

LES MOYENS HUMAINS ET LA GESTION DU PERSONNEL

Les effectifs s'accrurent progressivement sans jamais devenir très importants puisqu'ils ne comprenaient au maximum qu'une soixantaine d'employés, y compris le personnel d'entretien. Les ministres auraient volontiers augmenté

leur nombre, mais ils étaient retenus par des motifs d'économie que leur rappelait Napoléon.

Il s'avère assez difficile, en raison de l'absence de dossiers du personnel, de connaître les traits caractéristiques de celui-ci. On décèle plusieurs employés à la longue expérience du travail de bureau, acquise dans les administrations de l'Ancien Régime et de la Révolution; aucun n'a cependant une quelconque habitude des affaires ecclésiastiques, ce qui explique l'écrasant travail personnel de Portalis dans les premières années. L'âge des employés est mieux connu, en raison du recensement pour le service militaire, auquel échappaient la plupart des employés, et de la constitution d'un fonds de retraite; l'âge moyen est de quarante ans en 1814. Les traitements augmentèrent durant la période impériale, restant cependant souvent inférieurs à ceux en usage dans d'autres ministères. L'examen des appointements, ainsi que celui de l'avancement et des carrières, amène à considérer l'extension du népotisme, le poids des relations, et surtout les affinités régionales : les Provençaux (les seuls Méridionaux recensés du ministère), dont Portalis fut le protecteur, se trouvaient à tous les degrés de la hiérarchie, en nombre non négligeable, et ne perdirent pas leur influence à la mort du ministre.

Les mesures prises à la Restauration entraînèrent une baisse des appointements et une réduction des effectifs; la suppression de l'administration générale, en 1816, entraîna la réforme de plusieurs employés.

CHAPITRE III

LES MOYENS FINANCIERS

Les ressources de l'administration, modiques dans les premiers temps, car Bonaparte ne voulait pas faire paraître dispendieuse sa politique religieuse au moment où l'État éprouvait des difficultés financières, s'accrurent considérablement avec la mise sur pied de l'organisation concordataire et l'organisation des cultes protestants. Les traitements des ministres du culte catholique, surtout en raison de l'augmentation du nombre des desservants salariés par l'État, représentèrent la très grosse majorité des dépenses.

L'élaboration, la correction des budgets sont révélatrices du pouvoir discrétionnaire de l'Empereur en matière financière : la pluralité des lois de finance, le chevauchement des exercices, les retours en arrière etc., permettaient à Napoléon d'avoir ses coudées franches. La répartition en chapitres se faisait également d'après les directives de l'Empereur qui imposait ses vues au ministre.

TROISIÈME PARTIE

L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS DU MINISTÈRE

CHAPITRE PREMIER

RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS CENTRALES ET LOCALES

Le ministère des Cultes entretenait avec plusieurs ministères des relations de caractère technique, indispensables pour s'acquitter de ses missions. Ces relations se doublaient, à l'égard des ministères de la Police et de l'Intérieur, d'oppositions de tendance et de rivalités aiguës de compétence.

Cette rivalité se retrouvait souvent au niveau local, entre l'évêque, qui s'appuyait sur le ministère des Cultes, et le préfet, dont le rôle était fondamental dans l'organisation religieuse, mais qui suivait d'abord les instructions des ministres les plus puissants. Portalis put souvent, grâce au soutien de Napoléon, faire valoir son arbitrage et respecter son autorité en matière religieuse.

Le Conseil d'État contraria fréquemment les projets du ministre des Cultes, qui devait tenir compte de cette instance influente.

CHAPITRE II

L'ŒUVRE DU MINISTÈRE DANS LA RÉORGANISATION DES ÉGLISES

La construction de l'Église concordataire s'effectua sous Portalis qui établit une hiérarchie, délimita des circonscriptions et assura des ressources au clergé, par l'intervention financière croissante de l'État. L'organisation des cultes protestants fut légèrement postérieure à celle du culte catholique.

Bigot de Préameneu assura la remise en ordre de l'Église impériale et s'efforça, au plus fort de la lutte du pape et de Napoléon, d'améliorer la situation matérielle du clergé, afin d'en préserver la fidélité à l'Empereur.

L'Église concordataire fut par l'action du ministère des Cultes, qui la dirigeait et la contrôlait, un élément très important du système de gouvernement impérial : sans que fût accordé au clergé un rôle politique, il lui était assigné de prêcher l'obéissance au pouvoir personnel de Napoléon.

CONCLUSION

Création originale de l'époque napoléonienne, l'administration des Cultes en est une production caractéristique. Son activité incessante est au diapason de celle du Maître; le travail de ses employés, leur situation, sont révélateurs de la condition des fonctionnaires des administrations impériales qui constituaient l'armature du régime. Son œuvre témoigne de la volonté organisatrice mais

dominatrice de l'État napoléonien. Malgré son existence éphémère, elle mit sur pied une organisation qui traversa tout le XIX^e siècle, et elle élaborait une production législative et réglementaire qui fut une base et une référence durant cette période.

PIÈCES JUSTIFICATIVES

Lettre de Portalis à l'évêque de Dijon (an XI). — Note de Portalis à Napoléon (an XIII). — Compte rendu de l'activité du ministère par Bigot de Préameneu (1808). — Lettre de l'évêque Fournier à M. Émery (1808). — Lettre de Mgr Fesch à Napoléon (1808). — Règlement du ministère (1810). — Instructions de Bigot de Préameneu (1815).

ILLUSTRATIONS

Portraits. — Trois plans des bâtiments du ministère des Cultes.
